

INCONVENIENCIA SOCIAL DE LA LEY 142 DE 1994

HELENA RESTREPO DE USCATEGUI

**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DE LA COSTA
C.U.C.**

FACULTAD DE DERECHO

BARRANQUILLA

2001

INCONVENIENCIA SOCIAL DE LA LEY 142 DE 1994

HELENA RESTREPO DE USCATEGUI

Trabajo de Grado para optar al título de:
Abogado

Asesor
AIDA VIDES

**CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DE LA COSTA
C.U.C.**

FACULTAD DE DERECHO

BARRANQUILLA

2001

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS	5
1.1 NECESIDAD DE UN MARCO REGULADOR	5
1.2 EMPRESAS INEFICIENTES	6
2. POLÍTICA NEO-LIBERAL EN COLOMBIA	8
2.1 EL NEOLIBERALISMO EN COLOMBIA	9
2.2 CARACTERÍSTICAS DEL NEOLIBERALISMO EN COLOMBIA	9
2.3 EL SECTOR ELÉCTRICO	12
2.4 GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN	13
3. LA FUNCIÓN SOCIAL DEL ESTADO	15
3.1 ESTADO SOCIAL DE DERECHO	15
4. MARCO CONSTITUCIONAL Y PRINCIPIOS GENERALES	18
4.1 FINES DEL ESTADO	18
4.2 ANÁLISIS AL PRINCIPIO DE QUE EL ESTADO DEBE DIRIGIR LA ECONOMÍA Y LLEVAR A CABO EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES SOCIALES	19
4.2.1 Desarrollo constitucional de las teorías Neoliberales	19
4.2.2 Objetivo privatizador de la Constitución de 1991	21
4.3 LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991	23
4.3.1 Marco constitucional y principios generales	25

5. LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS	31
5.1 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	31
5.2 LAS COMISIONES DE REGULACIÓN	32
5.3 LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS	35
6. ASPECTOS DE LA FACTURACIÓN	36
6.1 EXPANSIÓN DE LA COBERTURA	36
6.2 EL REGIMEN TARIFARIO	37
6.3 COSTOS EN EL REGIMEN TARIFARIO	38
6.4 EL SUBSIDIO	39
6.5 LA FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS	42
6.5.1 Principios generales de la facturación	42
6.5.1.1 Requisitos de las cuentas de cobro o recibos	46
6.5.1.2 Obligatoriedad de la entrega de la cuenta de cobro	48
6.5.2 Pago de los recibos	51
6.5.3 Recomendaciones de la Defensoría del Pueblo sobre el pago de recibos	52
7. LA LEY 142 DE 1994: CONCEPTOS ECONÓMICO-SOCIALES	54
7.1 PROTECCIÓN AL USUARIO	54
7.2 DERECHOS BÁSICOS DE LOS USUARIOS	55
7.3 RELACIONES CONTRACTUALES	58
7.4 EXTENSIONES Y EXCLUSIONES DE APLICABILIDAD	59
7.5 JERARQUIA NORMATIVA EN LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY 142 DE 1994	61
8. EL MONOPOLIO Y LA POSICIÓN DOMINANTE	65
8.1 EL DERECHO A LA COMPETENCIA	67

8.2 LA POSICIÓN DOMINANTE	68
8.3 LOS MONOPOLIOS DEL ESTADO	69
9. LOS USUARIOS PROTESTAN	70
9.1 LAS ALTAS TARIFAS	70
9.2 LOS DEBATES A LAS PRIVATIZACIONES	72
9.3 LOS NEGOCIADOS: LOS CONTRATOS PPA	74
9.4 LOS CÓMITE DE USUARIOS	75
CONCLUSIONES	77
BIBLIOGRAFÍA	78

RESUMEN

Antes de la Ley 142 de 1994, Colombia se regía en materia de Servicio Públicos por reglamentaciones aisladas. Ciertamente el Estado, dueño de estos servicios se abstenía de vigilarse a sí mismo, confiado en el marco social que se le atribuye. Sin embargo, estas entidades de servicios públicos se convirtieron en botín político, conduciéndolas a estados de ineficiencia y corrupción. Obviamente lo anterior generó niveles de endeudamiento con financieras internacionales que se manifestaron en tarifas más costosas para los usuarios de estos servicios. En el año 1992, la crisis del Estado como prestador de servicios públicos llegó a su más alto punto. El Sistema Eléctrico Nacional dependía de la generación a través de plantas impulsadas por agua (hidroeléctricas), y una sequía prolongada, produjo racionamientos que, incluso, obligaron a un cambio horario. Cesar Gaviria, presidente de Colombia, propuso un “revolcón” institucional, con la modernización del Estado, caballito de batalla que ocultaba la entronización del modelo político, económico, neoliberal. Tras la irrupción del concepto, se necesitaban herramientas jurídicas que ofrecies

Palabras clave: Servicios públicos domiciliarios, Legislación, Influencia social

ABSTRACT

Before the Law 142 of 1994, Colombia was ruled on the subject of Service Publics by isolated rules. Certainly the State, proprietor of these services was abstaining from watching himself himself entrusted in the social frame that assumes to him. Nevertheless, these public services entities turned into political booty, leading them to the states of inefficiency and corruption. Obviously the previous thing generated indebtedness levels with international financiers who demonstrated in costlier tariffs for the users of these services. In the year 1992, the crisis of the State like lender of public services came to its highest point. The National Electrical System was depending on the generation across plants impelled by water (hydroelectric), and a long drought, it produced racionamientos that, even, forced to an hourly change. Cesar Gaviria, president of Colombia, proposed an institutional "tumble", with the modernization of the State, small horse of battle that was concealing the enthronement of the political, economic, neoliberal model. After the irruption of the concept, juridical hardware was needed that ofrecies

Key words: Home public services, Legislation, Influencia social

INTRODUCCION

Antes de la Ley 142 de 1994, Colombia se regía en materia de Servicio Públicos por reglamentaciones aisladas. Ciertamente el Estado, dueño de estos servicios se abstenía de vigilarse a sí mismo, confiado en el marco social que se le atribuye. Sin embargo, estas entidades de servicios públicos se convirtieron en botín político, conduciéndolas a estados de ineficiencia y corrupción. Obviamente lo anterior generó niveles de endeudamiento con financieras internacionales que se manifestaron en tarifas más costosas para los usuarios de estos servicios.

En el año 1992, la crisis del Estado como prestador de servicios públicos llegó a su más alto punto. El Sistema Eléctrico Nacional dependía de la generación a través de plantas impulsadas por agua (hidroeléctricas), y una sequía prolongada, produjo racionamientos que, incluso, obligaron a un cambio horario.

Cesar Gaviria, presidente de Colombia, propuso un “revolcón” institucional, con la modernización del Estado, caballito de batalla que ocultaba la entronización del modelo político, económico, neoliberal. Tras la irrupción del concepto, se necesitaban herramientas jurídicas que ofreciesen seguridad al inversionista en el sector servicios, tanto nacional como extranjero.

Por otro lado, en 1993, el equipo de servicios públicos del CINEP reconocía que los problemas más graves de los servicios eran:

- Insuficiencia
- Baja calidad de los servicios prestados
- Gestión ineficiente
- Falta de transparencia
- Confusión de roles del estado en el doble papel de regulador y regulado
- Mecanismo de control inapropiados
- Ausencia de planeación
- Ausencia de participación de los usuarios.

De más está decir que todo este proceso en torno a los servicios públicos condujo a una regulación que prometía devolverles a los usuarios, su rol protagónico, evitando los desmanes propios de los entes monopólicos sin ningún tipo de control.

Sin embargo, la expectativa creada con la Ley 142 de 1999 resultó lo que se esperaba: el caos continúa, los servicios públicos se encarecen y tras el proceso de privatización se ha formado una telaraña de ventas amañadas, de litigios administrativos, de negociados y corrupción.

En 1990, un documento para la comisión presidencial para la reforma de la administración pública del Estado colombiano planteaba lo siguiente:

“La crisis de los servicios públicos domiciliarios (agua, energía eléctrica, aseo, alcantarillado, teléfono, gas natural) obedece a factores diversos que justifican la intervención estatal, tales como la insuficiencia y la dispersión de recursos financieros, técnicos y administrativos, la demanda constante de ampliación de servicios dada la migración a las ciudades y la ausencia de ellos en las zonas rurales, la mala calidad de los servicios, la burocratización que han tenido bajo la presión de interés políticos partidistas, el elevado confiscatorio y discriminatorio costo fijado en las tarifas y el desgüeño en su manejo administrativo”¹.

Puede observarse que el diagnóstico del estudio apunta hacia la necesidad de una regulación, basada en intereses del orden social.

En la práctica se utilizaron estos intereses sociales en sistema de servicios, haciéndolos confluir en el sentido de la necesidad de una respuesta efectiva en forma de privatizar estos entes, colocándolos al mejor postor nacional e internacional.

¹ OCHOA, F. et al. Servicios Públicos e intervención del Estado, 1990. Documento para la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado Colombiano, Bogotá, 1990.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En las notas introductorias se hace un esbozo de la situación previa de la expedición de la ley. En ese orden de ideas, proseguimos con el criterio orientador de la misión de ciencia y tecnología en 1994.

“Cambian algunos de los conceptos tradicionales como, por ejemplo, el de calidad, el cual adquiere una connotación más rica y comprensiva, para significar la completa satisfacción de las necesidades y expectativas de los receptores de bienes y servicios ofrecidos. Se minimiza el énfasis en el concepto de control e inspección al final de los procesos para prioridad a la previsión y prevención de sus fallas”².

1.1 NECESIDAD DE UN MARCO REGULADOR

La reglamentación hasta el año 1994 era dispersa. No se encontraban concordancias entre los diversos decretos y leyes al respecto, fijados, más por intereses coyunturales, que a un sabías decisiones legislativas.

Como corolario a lo anterior, la constitución de 1991 puso al descubierto la inconveniencia de tal legislación, no solo por desfasada, sino por que obedecía a circunstancias totalmente diferentes.

² Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo. Colombia: Al filo de la oportunidad. Presidencia de la República, 1994.

1.2 EMPRESAS INEFICIENTES

Las empresas de servicios públicos habían servido tradicionalmente de botín de intereses politiqueros. La gran mayoría tenía problemas de cobertura, de mala calidad y de altos niveles de endeudamiento con la banca extranjera.

En Barranquilla, las empresas públicas municipales eran un prototipo nacional de cómo no se podía manejar una elite de estas características. Asunto, por demás, que no era nuevo. La figura de Samuel Hollopeter, magnificada por sus niveles de gestión en los años 30 y 40 se debía a que los banqueros de Chicago que ofrecieron un préstamo a esta entidad, condicionaron el negocio si al frente de la entidad se colocaba a un hombre de confianza que pudiese garantizar la recolección de lo adeudado.

Por todo esto, la crisis de las empresas de servicios era una consecuencia del modelo político colombiano, que se manifestaba en la incapacidad del servicio y en el saqueo sistemático de recursos con una deliberada ausencia de planeación.

Frente a todas estas circunstancias difíciles, con tomas de carreteras, mítines, enfermedades por baja calidad de agua y la negativa de conseguir recursos financieros físicos para los planes de desarrollo, la única salida viable era la formulación de un nuevo marco legal, plasmado en la Ley 142 de 1994.

2. POLÍTICA NEO-LIBERAL EN COLOMBIA

Los norteamericanos han perdido fuerza en la economía mundial frente a los gigantes asiáticos. Sus productos, más baratos, desplazaron a los estadounidenses, que les tocó invertir en otros países, sufriendo grave recesión económica interna.

Era fundamental entonces, apelar a las conquistas de los mercados tercer mundistas como una salida a las posibilidades de expansión de los Estados Unidos. Este mercado representa 4.000 millones de consumidores potenciales y de mano de obra barata.

En México, introdujeron desde 1982 la figura de la maquila. Hoy pasar de 2000, ocupando el 15% de la mano de obra mexicana, con una inversión de más de 10.000.000.000 de dólares. Es la segunda fuente de divisas de ese país.

En este sentido, los norteamericanos necesitaban un credo económico con acentos políticos, que favoreciera sus intereses, impulsando el surgimiento del Neoliberalismo.

2.1 EL NEOLIBERALISMO EN COLOMBIA

El keynesianismo o el intervencionismo estatal en la economía fue la política con que el imperialismo salió la crisis cíclica de la tercera década. En Colombia empezó a implementarse con López Pumarejo, de 1934 a 1938 y se perfecciona con Lleras Restrepo con la reforma de 1968. Cesar Gaviria emprende la construcción del marco jurídico – político.

2.2 CARACTERÍSTICAS DEL NEOLIBERALISMO EN COLOMBIA

Se manifiesta el neoliberalismo en un estado altamente centralizado para dirigir la economía, que se manifiesta en el proteccionismo, control de cambios, sustitución de importaciones, ampliaciones del mercado interno con el desarrollo de obras políticas, fomento de las construcciones, reformas tributarias, etc. todo ello debido a fomentar una industria liviana o de bienes intermedios que consumieron bienes de capital de los Estados Unidos.

Tan pronto la hegemonía norteamericana comienza a hacer crisis con el surgimiento del mercado común europeo (hoy Unión Europea) y del Japón, aparece el neoliberalismo en la década del 70 auspiciado por la Escuela de Chicago de Milton Friedman y Ronald Mackinston, y en los ochenta por Jhon William son (la economía abierta y la economía mundial), quienes proponen el regreso al libre juego de las fuerzas de mercado, por lo cual se necesita abandonar la estatización, el intervencionismo, para construir sobre sus cenizas un estado pequeño que le entregará a los particulares todas las empresas

estatales, reducirá los impuestos a los empresarios y lo aumentará en las clases medias, reduciendo la política social, etc.

Los instrumentos para impulsar esta posición son el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estas entidades aprovechan las crisis económicas producto de los planes Jumbo y Challenger para pagar intereses, pidiendo un neoliberalismo más abierto y definitivo, llegando Virgilio Barco de internacionalización de la economía colombiana y de su modernización del aparato productivo.

Este plan comprende:

- a) Reemplazo definitivo del intervencionismo por el liberalismo.
- b) Aprovechamiento definitivo de las ventajas competitivas para fomentar las exportaciones a fin de que crezcan las importaciones.
- c) Mejoramiento de la infraestructura económica como vías, puertos, etc.
- d) Control de la inflación.
- e) Reforma laboral, planteada en la Ley 50 de 1990, para desmontar las prestaciones.

- f) Políticas de atracción del capital extranjero para que invierta masivamente a Colombia y traiga su tecnología.
- g) Mejorar la calidad por medio de competitividad.
- h) Reforma del aparato estatal, a través de la constituyente de Gaviria para hacer posible la apertura económica.
- i) Privatización de los servicios públicos y de la educación.

Ningún modelo de desarrollo que sea producto de la imposición de entidades financieras internacionales busca el beneficio de los intereses patrios, sino el de los grandes centros del poder mundial.

2.3 EL SECTOR ELÉCTRICO

Para finales de los noventa, el sector eléctrico estaba muy endeudado con el Banco Internacional por las grandes inversiones en las hidroeléctricas.

La recesión de los ochenta y las llamadas tarifas costeables debilitaron la demanda del kilowatio hora, lo que sumado a la devaluación produjo un déficit financiero en este sector.

A estos se suman la pérdida de energía en un 24%, y si se eliminan los subsidios, se abre el sector para la competencia extranjera, el costo de la energía sube para el consumo doméstico e industrial.

2.4 GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

De un esquema tradicional de negociaciones internacionales –que hacía énfasis en la disminución de tarifas y restricciones no arancelarias y cuyos beneficios se obtenían a través de la cláusula de la nación más favorecida–, el GATT y otros acuerdos regionales de liberación del comercio han venido dedicando atención creciente a la reglamentación de otras prácticas que favorecen una mayor interdependencia en los mercados globales, principalmente para:

- Protección de la propiedad intelectual.
- Obtención del trato nacional para las inversiones extranjeras.
- Liberalización del comercio de servicios.
- Limitación de prácticas proteccionistas derivadas de medidas antidumping o compensatorias, normas y reglamentos técnicos, etc.
- Inclusión de flujos de comercio tradicionalmente exceptuados de las disciplinas multilaterales, como los textiles, dentro del GATT.

- Apertura del comercio agrícola y eliminación gradual de ayudas internas y subsidios a las exportaciones que hace muchos años vienen distorsionando los precios internacionales en estos mercados.

No obstante, al tiempo que se fortalecen las tendencias multilaterales hacia la liberación del comercio, ha revivido recientemente un “segundo regionalismo” que contrasta con el “primer regionalismo” de los años sesenta, y que tiene posibilidades firmes de consolidarse a más largo plazo.

3. LA FUNCIÓN SOCIAL DEL ESTADO

La Constitución de 1991 propuso un nuevo modelo de estado, en que desaparece su vaguedad organizacional, orientándolo a un fin social. De ahí, la proclamación en Colombia de un país regido por un Estado Social de derecho.

3.1 ESTADO SOCIAL DE DERECHO

La declaración sobre el Estado Social de Derecho exterioriza una evolución de la teoría de libertades y derechos.

Traduce la quiebra de los postulados de la filosofía individualista que surgió de las revoluciones liberales del siglo XVIII en América y Europa, así como la preocupación por la igualdad económica y social de las personas.

La evolución política y social fue mostrando la debilidad de algunos presupuestos de la filosofía liberal y abriendo el campo a los conceptos de inspiración socialista. Al lado de los derechos individuales y políticos, comenzaron a surgir los derechos económicos y sociales para buscar satisfacción de vastas capas de la población.

El Estado Social de derecho asume una toma de promoción y remoción de las condiciones existentes para que la igualdad sea real y efectiva. Para que las

cosas no permanezcan al nivel de las declaraciones programáticas, esta orientación social del Estado debe convertirse en gasto público social (contenido en el Art. 350) y en la prestación eficiente de los servicios públicos, erigida en finalidad estatal (conforme al Art. 356).

En síntesis, el Estado Social de Derecho se integra con cuatro componentes en interacción recíproca:

1. El ser humano epicentro del derecho
2. El objetivo social del Estado
3. La concepción democrática del poder
4. La sumisión del poder a la disciplina del derecho

Desde estos puntos de vista político – filosóficos, el estado colombiano esta en la obligación, en aras de cumplir sus finalidades sociales, de mantener unos servicios públicos bajo su control con una calidad de servicios y con unos precios que sean costeables por el consumidor, es decir, la gran masa social.

4. MARCO CONSTITUCIONAL Y PRINCIPIOS GENERALES

Decíamos que el Estado Social de Derecho tiene obligaciones específicas en materia de servicios públicos, ya sea por disposición expresa de su texto, ya sea a través de la hermenéutica.

4.1 FINES DEL ESTADO

El Art. 2º define como fines del Estado los siguientes:

- El servicio a la comunidad
- La promoción de la prosperidad general
- La garantía de los derechos que la constitución consagra
- La participación de todos en la vida económica, administrativa, política y cultural de la nación.
- La independencia nacional
- La preservación de la integridad territorial
- La convivencia pacífica
- La justicia social

Las autoridades de la república están instituidas para proteger a todos en su vida, honra, bienes, creencias y derechos para asegurar el cumplimiento, tanto de los deberes del Estado, como de los particulares.

4.2 ANÁLISIS AL PRINCIPIO DE QUE EL ESTADO DEBE DIRIGIR LA ECONOMÍA Y LLEVAR A CABO EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES SOCIALES

Los aspectos medulares de la Constitución de 1991 en el terreno económico, son los siguientes:

- 1) Facilitar la aplicación de la política de apertura económica.
- 2) Desvirtuar el papel del Estado como palanca del desarrollo económico e instrumento primordial del Bienestar Social

4.2.1 Desarrollo constitucional de las teorías Neoliberales. Se concretizan estas teorías en los siguientes aspectos:

- 1) El Art. 226 que establece la internacionalización de la economía, expresión con la que los organismos de crédito internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional denominan la apertura económica.³

³ PEÑA, Eduardo. Colombia de la Acumulación Primaria al Neoliberalismo. Antillas, Barranquilla, 1994, P. 178.

- 2) Transferencia parcial de determinadas atribuciones estatales a organismos internacionales, para promover la integración económica en el Art. 150, Num. 16.
- 3) Se propicia el endeudamiento de los departamentos, distritos y municipios al establecer que podrán contratar crédito externo.
- 4) Se abre la puerta para que las autoridades de los entes territoriales negocien con las multinacionales los recursos naturales.
- 5) Se establecen zonas fronterizas especiales para facilitar la inversión de multinacionales.
- 6) Se autoriza al ejecutivo para ratificar tratados internacionales.
- 7) El presidente aumenta poderes sobre la administración pública y la rama ejecutiva. El Art. 189 lo facultan para suprimir o fusionar entidades o organismos administrativos, modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos similares.
- 8) Autoriza al gobierno para suprimir, fusionar o reestructurar entidades de la rama ejecutiva, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedad nacionales de economía mixta (por 18 meses).

- 9) El Art. 48 transitorio prevee, y esto es de suma importancia para el tema investigado en el presente trabajo, que si al cabo de dos legislaturas siguientes a la presentación del proyecto de gobierno sobre régimen de servicios públicos y tarifas, el congreso no lo hubiera hecho, el presidente podrá hacerlo por decreto ley.

4.2.2 Objetivo privatizador de la Constitución de 1991. La Constitución Política de 1991 tiene una clara orientación privatizadora, lo que se concreta en:

- 1) Pese a que el Art. 334 establece que la dirección general de la economía esta a cargo del Estado, el artículo 333 afirma que la empresa privada es “la base del desarrollo”.
- 2) Se prevee la privatización de las empresas estatales cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en vez de establecer que el gobierno se esforzará por lograr la eficiencia de las mismas.
- 3) Los servicios públicos se encarecen y se restringe su cobertura por:
 - Prestación de servicios por particulares (Art. 338)
 - Adopción del criterio de que las tarifas deben servir para la recuperación del costo del servicio (Art. 365)
 - Permitir la participación privada en la seguridad social (Art. 48)
 - Reformar la educación privada (Art. 68)

- Establecer en las instituciones del Estado cobros (Art. 67).

4) El situado fiscal aumentará, desde el 14% en 1993 hasta un 22% en el 2002; pero los departamentos, distritos deberán asumir progresivamente sus gastos de salud y de educación hasta el nivel medio. Es el gobierno quien determina unilateralmente que servicios quedan a cargo de la nación y cuales a cargo de las entidades territoriales; es el gobierno, y no los municipios, quien define las áreas prioritarias de inversión social.

4.3 LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

El capítulo 5 (Art. 365 a 370) corresponde a la finalidad social del Estado y de los servicios públicos.

Dice el Art. 365: Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra Cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y

plenamente a las personas que, en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

A su vez el artículo 366 plantea: El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Para a su vez el artículo 367 delinea competencias y responsabilidades:

Art. 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

4.3.1 Marco constitucional y principios generales. El concepto genérico de servicio público surge a comienzos del siglo XX como un aporte del derecho francés. Sin embargo, en el derecho público esta expresión tiene multitud de usos que en ocasiones dificultan la precisión del concepto, asumiéndose como tal toda actividad que la Constitución o la ley coloca bajo dependencia directa o indirecta de las autoridades públicas.

Una de las novedades introducidas por la Constitución de 1991 fue el reconocimiento del tema de los “servicios públicos domiciliarios”, como una especie dentro del género servicios públicos. Se da gran importancia a este concepto y se establecen nuevos derechos colectivos como el acceso y la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Los servicios públicos domiciliarios se definen como: “todas las actividades ordenadas a la generación o captación, transformación, transmisión, distribución y prestación masiva de aquellos bienes y servicios de naturaleza homogénea, que todos los residentes en el país requieren en forma continua en su lugar de habitación y trabajo para vivir en forma digna y saludable y para adelantar actividades productivas”⁴.

La Corte Constitucional al respecto ha señalado: “Se consagra en el artículo 367 de la Constitución una categoría especial de servicios públicos, los llamados

domiciliarios, que son aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas”⁵.

De estas definiciones y de su fundamento constitucional, artículos 365 a 370, se derivan las siguientes características que el nuevo ordenamiento otorga a dichos de los servicios:

- Es de su esencia que puedan ser recibidos en el domicilio, entendido éste de una manera amplia.
- El acceso y la prestación adecuada de los servicios públicos tienen directa relación con derechos fundamentales como el derecho a la salud y a la vida; “está destinado a satisfacer las necesidades básicas de las personas en circunstancias fácticas, es decir en concreto”⁶.
- Su prestación depende de que exista una cobertura física. La Constitución reconoce las limitaciones existentes en esta materia (art. 367 C.P.).
- Admiten controles objetivos de calidad y de eficiencia (artículos 367 y 370).

⁴ PALACIOS, Hugo. Los Servicios Públicos en la Constitución, Conferencia, Julio 30 de 1999, sin editar.

⁵ Ibid.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-528 Noviembre 3 de 1992. Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

- Su régimen tarifario no es de naturaleza tributaria.
- Los servicios públicos domiciliarios son susceptibles de prestarse directamente por cada municipio, por empresas de servicios públicos mixtas, oficiales, privadas, por comunidades organizadas o por particulares.
- Se desarrollan dentro de los nuevos parámetros de participación ciudadana en el control y la fiscalización de su gestión.

“La participación del usuario en la gestión y fiscalización de los servicios públicos permite al individuo experimentar personalmente las ventajas de su pertenencia al estado social de derecho. En la práctica, sin embargo, la posición del ciudadano en su gestión de los servicios públicos deja mucho que desear. Históricamente ha primado una visión despótica del Estado que excluye a los particulares de participar en las decisiones que afectan su vida diaria. La instauración de una democracia participativa debe poner fin a esta situación. No obstante, no basta para asegurar la participación ciudadana, la mera consagración positiva de derechos constitucionales sino que, además, es necesario un desarrollo legislativo que involucre un sistema eficaz de recursos ágiles y sumarios y de mecanismos de participación efectiva”.

“Para hacer realidad el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (C. P. art. 2º), el constituyente previó la posibilidad de que la ciudadanía participe, a través de organizaciones representativas de usuarios y consumidores, en el proceso legislativo de regulación de los servicios públicos (C. P. art. 78), así como en la gestión y la fiscalización de las empresas estatales encargadas de su prestación (C. P. arts. 369 y 48 transitorio). La Constitución no consagra un derecho fundamental a participar en la toma de decisiones administrativas en materia de servicios públicos. Corresponde al legislador consagrar tales derechos y desarrollar los

mecanismos de participación de conformidad con el marco constitucional que regula la materia”⁷.

El marco constitucional que rige los servicios públicos domiciliarios es amplio y tiene reglas dispuestas claramente por la trascendencia del tema: principios como el derecho a la libre competencia económica, la prohibición de monopolios estatales y la intervención en la economía son ejemplos de esta normativa.

“Entre las declaraciones de la Constitución de 1991, que tienen especial relevancia en el tema de los servicios públicos, figuran las que proclaman que la libre competencia es un derecho de todos (C.P. art. 333), las que prohíben los monopolios oficiales que no tengan propósitos rentísticos (C.P. art. 336), las que abren la posibilidad de prestar los servicios públicos tanto por las entidades oficiales como por las particulares (C.P. art. 365), el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida son finalidades sociales del Estado (C.P. art. 366), los servicios públicos domiciliarios (C.P. 367), las que indican que las leyes de intervención deben ser precisas y no vagas, cuando se trate de limitar la libertad económica (C.P. art. 150-21) y las que prohíben los subsidios que no provengan de los presupuestos (C.P. art. 386)”⁸.

La nueva concepción que del Estado presenta la Constitución de 1991 junto con sus finalidades esenciales (efectividad de los derechos constitucionales) y los parámetros de democracia participativa bajo los cuales se estructura una nueva relación entre los asociados y la organización estatal, implican una revisión de los criterios con los cuales las empresas que prestan servicios públicos abordan las necesidades, criterios y expectativas de los usuarios.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia Septiembre 24 de 1992 T-540. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes.

Los criterios utilizados para evaluar una empresa bajo la nueva estructura jurídico-constitucional son elementos determinantes del rumbo que va tomando la empresa y a su vez constituyen una autoevaluación que progresivamente debe acomodarse a las necesidades y realidades sociales.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-578 Noviembre 3 de 1992. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

5. LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Hay que mencionar esta cuestionada entidad, pues sin dudas, esta en el ojo del huracán como culpable de los atropellos que se cometen contra los usuarios, en medio de una pasividad sospechosa.

En líneas generales, pertenece al orden de las autoridades nacionales en materia de servicios públicos, encabezados por el Presidente de la República, suprema autoridad administrativa, las comisiones de regulación y la Superintendencia de Servicios Públicos.

5.1 EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El Presidente de la República tiene una señalada función constitucional en el campo de los servicios públicos domiciliarios. Tiene, por supuesto, la facultad común de reglamentar las leyes sobre servicios públicos; pero, además, tiene una competencia regulatoria especial, para señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de estos servicios. Esta atribución, como expliqué en el capítulo I, aunque sometida a la ley, puede ejercerse con más amplitud que la facultad reglamentaria porque, si fuera igual a ésta, no habría habido razón para que el constituyente la hiciera objeto de una norma particular, el artículo 370.

De otra parte, a través de la Superintendencia de Servicios Públicos domiciliarios, el Presidente tiene facultades de policía administrativa, para ejercer el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten (artículo 370 de la Constitución Política).

5.2 LAS COMISIONES DE REGULACIÓN

Existen tres «comisiones de regulación», para los diferentes grupos de servicios a los que se refiere la Ley 142 de 1994, a saber: saneamiento (acueducto, alcantarillado y aseo), energía (electricidad y gas) y telecomunicaciones (Art. 68).

Las «comisiones» son organismos de creación legal, delegatarios del Presidente, por medio de las cuales ejercita la facultad que le da el artículo 370 de la Constitución, de «señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios» (artículo 68 y 69 de la Ley 142 de 1994; y 48 de la Ley 489 de 1998).

Esas políticas, por obra de la ley 142, giran alrededor del propósito, que caracteriza la misión de las comisiones, de promover la competencia, y evitar los abusos monopolísticos cuando la competencia no es posible. Las comisiones pueden, para ello, señalar reglas abstractas, sujetas a la ley; imponer obligaciones unilateralmente a los particulares, en asuntos concretos de naturaleza

excepcional; y cumplir funciones de órgano de consulta de los particulares y el gobierno (artículo 73).

Aparte de las facultades que las comisiones, según la ley, pueden recibir por delegación del Presidente, el Congreso puede darles otras⁹.

Las comisiones no pueden, sin expresa facultad del legislador, decidir quiénes pueden prestar, o no, determinado servicio público; ni fijar tarifas para hacerlo, particularmente si su propósito es fiscal¹⁰.

Una de sus funciones principales consiste en señalar las fórmulas dentro de las cuales pueden las empresas de servicios públicos fijar sus tarifas. Y otra, de singular importancia, consiste en definir los «indicadores de gestión» que permitirán evaluar el desempeño de las empresas.

La ley quiso que las comisiones de regulación tuvieron un alto grado de independencia al ejercer sus funciones, tanto frente al gobierno como a las empresas o a los usuarios. Ello se refleja no solo en su composición, en el período fijo y en el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de sus

⁹ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Sentencia C-272 del 3 de Junio de 1998.

¹⁰ Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Hernando Herrera V., Sentencia C-444 del 26 de Agosto de 1998.

miembros, sino en el hecho de que las dotó de la facultad de exigir de las empresas vigiladas una contribución para financiar sus gastos.

5.3 LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

La ley 142, en desarrollo del artículo 370 de la Constitución, crea una Superintendencia de servicios públicos domiciliarios (artículo 76), agencia encargada de apoyar al Presidente en funciones de policía administrativa.

Su misión principal (artículo 79) consiste en proteger al usuario contra aquellas conductas de los prestadores que violen las leyes, los reglamentos o los contratos de servicios públicos; en dictar normas de carácter general sobre los requisitos de información y contabilidad que deben cumplir los prestadores de servicios públicos; en vigilar el destino de los subsidios que los órganos de elección popular destinen a los usuarios de menores ingresos; en ser órganos consultor del gobierno y los particulares; en evaluar la gestión de los prestadores de servicios públicos; en tomar posesión de la empresa respectivas en ciertos casos excepcionales y en apoyar la difusión de información sobre el sector. También la Superintendencia tiene la facultad de cobrar a las empresas que vigila una contribución para sufragar sus gastos.

6. ASPECTOS DE LA FACTURACIÓN

Según el artículo 367 de la Constitución, corresponde a la ley fijar la financiación y el régimen tarifario de los servicios públicos. Y, respecto de éste último, advierte que “debe tener en cuenta además de los criterios de costos, los de subsidiaridad y redistribución de ingresos”. Me propongo, en seguida, explicar los criterios que el constituyente señaló al legislador en éstas materias.

6.1 EXPANSIÓN DE LA COBERTURA

El artículo 366 de la Constitución Política subraya que el estado debe tener como objetivo fundamental, entre otros, la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de saneamiento ambiental y de agua potable. Lo cual significa extender la cobertura de los servicios públicos domiciliarios que contribuyen a satisfacer tales necesidades, esto es, los de alcantarillado, aseo y acueducto.

Ahora bien: es claro que una parte considerable de la población colombiana no tiene recursos para pagar los altos costos que, en ocasiones, pueden ser necesarios para aumentar esa cobertura. Y que la carencia de los servicios a los que aludía arriba tiene un enorme impacto en las enfermedades de la población y, especialmente, en la mortalidad infantil. ¿Cómo atender, entonces, a la expansión de la cobertura?

La Constitución proporciona elementos de juicio precisos para responder ese interrogante.

6.2 EL REGIMEN TARIFARIO

Ya sea con inversiones públicas, o con inversiones privadas, la prestación de los servicios públicos implica una serie de costos, relacionados con la recuperación de las inversiones aludidas, y con el pago de las expensas de operación. En principio, pues que ni el Estado ni los particulares tienen deber de hacer donaciones, todos esos costos deben ser recuperados por los prestadores a través de las tarifas que cobran a los usuarios.

Una de las características del régimen jurídico de los servicios públicos domiciliarios, tal como aparece en la Constitución de 1991, consiste en que incluye un “régimen tarifario”; de donde se desprende que los usuarios deben pagar “tarifas” por ellos.

La Constitución indica, de modo explícito, que el régimen tarifario tendrá en cuenta, además de los criterios “de costos”, los de “solidaridad” y “redistribución de ingresos”. Esos criterios deben incorporarse al «régimen tarifario», como conjunto, y no, necesariamente, a uno de sus elementos, como son las “tarifas”.

6.3 COSTOS EN EL REGIMEN TARIFARIO

Los “costos” de prestar el servicio no pueden, pues, ser ignorados cuando se trata de fijar las tarifas de los servicios públicos. Las tarifas deben permitir la recuperación de esos “costos”: La Constitución no permite que, por la vía de desconocer los costos del prestador del servicio, se le grave con un impuesto oculto, o con una expropiación. Los “costos” no pueden ser, tampoco, el único elemento de ese régimen, pero tienen que ser uno de ellos.

Cuando la Constitución afirma que el régimen tarifario debe tener en cuenta los “costos” de prestar el servicio, no implica que no puedan el legislador, o el Presidente al diseñar políticas de control de eficiencia, exigir a los prestadores que adopten ciertos criterios en cuanto a la forma de registrar sus costos, o ignorar aquellos costos que no se presentaría si los prestadores fueran eficientes.

6.4 EL SUBSIDIO

El Estado, subsidia a ciertos usuarios y, al pagar parte de sus consumos, permite que las empresas prestadoras tengan una cantidad de clientes suficientes para poder ser viables en términos económicos: por ambos aspectos, los subsidios permiten que las autoridades cumplan una función social.

El otorgamiento de subsidios presenta varios interrogantes desde el punto de vista constitucional. En efecto, como se sabe, el artículo 355 de la Constitución prohíbe a todas las ramas del poder público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, salvo por medio de contratos

que se celebren en conformidad con el Plan Nacional y los planes seccionales de desarrollo.

Sin embargo, dice el artículo 368 de la Constitución, la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas pueden ayudar a las personas de menores ingresos a pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, en cuanto sea necesario para cubrir sus necesidades básicas, por medio de subsidios en sus respectivos presupuestos. Este artículo contiene, pues, una excepción, a la regla del 355, permite los subsidios y se inspira en el propósito de lograr la igualdad material entre las personas, típico del Estado social de derecho.

La facultad excepcional de dar subsidios tarifarios, que son donaciones en sentido económico, y que aparece en el artículo 368, tiene, sin embargo, varios limitantes, a saber:

- a. No puede aplicarse sino a favor de personas de menores ingresos. Exige, por lo tanto, antes de ponerse del beneficiario. Los subsidios, en ningún caso, son para las empresas prestadoras del servicio.
- b. No opera sino cuando hay un sistema “tarifario” para cobrar a los usuarios el valor de los servicios. No se aplicaría, por ejemplo, si en vez de tarifas hubiera otras formas de definir el monto de los pagos que se exigen a los usuarios.

- c. No se extiende sino a los consumos de las cantidades requeridas para satisfacer necesidades básicas. No permite, entonces, subsidiar todos los consumos de una persona sino, apenas, una determinada cantidad de ellos.
- d. No puede operar sino previa incorporación de las apropiaciones suficientes para pagar los subsidios en los presupuestos de la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas. Este es un requisito de la mayor importancia, no solo desde el punto de vista político, sino desde el punto de vista de la racionalidad del gasto.

Desde el punto de vista político importa que se cumpla este requisito porque él pone en cabeza de las autoridades facultadas por la Constitución para aprobar los presupuestos (Congreso, asambleas, concejos) la potestad de tomar la decisión acerca de si deben darse subsidios, en qué monto, cómo, a través de qué empresa y a qué clase de personas. Esa facultad no puede trasladarse a quienes no tienen la misma investidura de representantes de la voluntad popular. Con todo acierto, la Corte Constitucional ha dicho.

La distribución del producto social es esencialmente un asunto político, máxime si entraña gasto público y supone el ejercicio de la potestad tributaria enderezado a arbitrar los recursos para realizarlo.

6.5 LA FACTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS

El decreto 1842 en su artículo 23 determina que las empresas deben ordenar al funcionario que efectúa la lectura, entregar constancia de la misma indicando la fecha si la entrega no puede hacerse personalmente, se debe dejar en el inmueble.

6.5.1 Principios generales de la facturación. Los principios generales en relación con las tarifas deben obedecer a criterios de justicia, neutralidad, eficiencia, igualdad, equidad social, viabilidad financiera, estabilidad y sencillez, tal como lo señaló la Asamblea Nacional Constituyente, estos aspectos se definen así:

- **Neutralidad:** cada consumidor debe pagar el costo real de prestación del servicio, con lo cual se excluyen los recargos impositivos que no corresponden a ese concepto.
- **Eficiencia:** las tarifas deben inducir la mejor utilización de los recursos disponibles y el uso eficiente de los servicios.
- **Igualdad:** los usuarios con características semejantes de consumo deben pagar tarifas iguales.
- **Equidad social:** las clases sociales más desfavorecidas deben recibir subsidios para permitirles el acceso y disfrute de los servicios públicos.

- **Viabilidad financiera:** las tarifas deben proveer suficientes recursos para ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio.
- **Estabilidad:** se deben evitar fluctuaciones bruscas en las tarifas de un período a otro.
- **Sencillez:** sistema de tarifas debe facilitar la medición, cobro y comprender por parte del usuario.

El problema de la facturación es uno de los más estudiados en los informes de la Procuraduría y en las investigaciones adelantadas por diversas organizaciones.

Nuestras observaciones y sugerencias al respecto son:

- La contratación de la lectura de los medidores por terceros, requiere de controles más estrictos, no sólo técnicos sino humanos, revisiones críticas previas y preparación de las personas que prestan el servicio para que atiendan las inquietudes de los usuarios al momento de la lectura.

Se recomienda implementar verdaderos sistemas de control sobre la lectura de los medidores y contadores, controles de tiempo de lectura, sanciones a lectores que realicen lecturas inadecuadas, etc.

- Debe educarse al usuario a través de los medios de comunicación, para que cuide su medidor y contador; en varias de las empresas se nos informó que la mayor dificultad en la lectura de algunos medidores y contadores, radica en su

mal estado, su deterioro, y en muchos casos la desconexión de los mismos, condiciones que impreden la labor de los funcionarios.

Se recomienda disponer en las empresas de servicios públicos, de un aula para explicar sobre el funcionamiento, el cuidado y la lectura de los medidores, de una manera sencilla y práctica.

Las personas deben conocer donde está ubicado el medidor y el contador de su casa o apartamento, aprender a leerlo periódicamente y cuidarlo. Es un deber de los usuarios no alterar sus medidores.

- Las empresas deben terminar con las prácticas discriminatorias que han existido hasta la fecha, donde a algunos usuarios, no se les cobraba tarifa alguna de servicios públicos a criterio de las empresas. La Ley 142 acaba con este régimen de excepciones sin fundamento e iguala a todos los usuarios.

Por su importancia, transcribimos algunas de las recomendaciones de la Procuraduría en este tema:

“Deben implementarse mecanismos que permitan el ingreso inmediato al sistema de los usuarios nuevos, así como, de los medidores que se instalen, con el fin de que posteriormente no se cobren consumos omitidos o que se facture con base en el promedio de consumo, situaciones que pueden desconocer lo contemplado por los artículos 17 y 24 del decreto 11842 de 1991”.

“Es importante que la empresa establezca mecanismos mediante los cuales pueda garantizar que, en la factura que va a ser enviada al

usuario incluyendo la facturación anterior, se ha verificado por lo menos siete días antes la falta de pago del usuario”¹¹.

“Se recomienda tener especial cuidado en los casos en los cuales la empresa factura por medio de consumo, en sentido de que sólo puede hacerlo en los casos previstos legalmente”.

6.5.1.1 Requisitos de las cuentas de cobro o recibos. Uno de los aspectos que tratamos en las visitas a las empresas de servicios públicos, es la necesidad de que las cuentas de cobro o recibos sean sencillos y claros, fáciles de entender por el usuario y pedagógicos. Los artículos 147 y 148 de la ley 142 de 1994, incluyen la información mínima.

Debe hacerse un esfuerzo por parte de las empresas de servicios públicos y de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para:

- Unificar el formato de los recibos en todo el país, evitando a los usuarios confusiones y dudas.
- Establecer un sistema tarifario más simple.
- Rediseñar los recibos y hacerlos de fácil comprensión para el usuario. En el Anexo se puede observar un tipo de formato para las cuentas de cobro

propuesto por las Empresas Públicas de Medellín, que consideramos pedagógico y sencillo para los usuarios.

- Utilizar el reverso del recibo para dar información valiosa sobre lugares de atención en caso de reclamaciones, campañas educativas para un mejor uso de los servicios e información sobre los derechos de los usuarios, entre otras posibilidades.

Es importante que el usuario sepa que, a través de su cuenta de cobro o recibo, no se le pueden cobrar servicios no prestados, tarifas, ni conceptos diferentes a los autorizados por la autoridad competente, ni podrá alterar la estructura tarifaria definida para cada servicio público domiciliario (artículo 39 Dto. 18842). Estas prácticas han empezado a ser sancionadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, entre ellas el cobro de apoyos voluntarios a bomberos y otras instituciones a través de los recibos de servicios públicos.

6.5.1.2 Obligatoriedad de la entrega de la cuenta de cobro. El principio que establece el artículo 12 del decreto 1842 es que por lo menos con 5 días de antelación a la fecha del pago oportuno señalada en el recibo, deben entregarse las cuentas de cobro a los usuarios.

¹¹ Procuraduría General de la Nación, Metodología, Investigación de la relación de las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios con sus usuarios, 1994, p. 198 y s.s.

Se libera al suscriptor o usuario de la obligación de atender su pago en los siguientes casos:

- Cuando la empresa no haya efectuado la facturación en forma oportuna.
- Cuando la empresa no haya enviado las cuentas de cobro o recibos oportunamente al suscriptor y/o usuario.

Un caso de retardo en la entrega de los recibos, ocurrió en Santafé de Bogotá durante el mes de mayor y tuvo origen en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. La empresa reconoció la falla en el envío de los recibos, denunciada por la Defensoría del Pueblo, en comunicación de mayo 7 de 1994 (oficio DMACSP No. 899). El director de facturación manifestó en aquella ocasión:

“En atención al oficio de la referencia, comedidamente nos permitimos manifestar que desafortunadamente tuvimos algunos inconvenientes de orden técnico, los cuales causaron las deficiencias señaladas que en la fecha han sido objeto de correctivos junto con nuestro contratista de entrega “Adpostal” a fin de solucionar las anomalías denunciadas ante su despacho”.

Sin embargo, no basta reconocer las culpas, debe existir un mecanismo interno de corrección y equilibrio económico en estos casos.

El Consejo de Estado se pronunció, a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil frente a una consulta formulada por el Ministerio de Gobierno y la

Procuraduría General de la Nación, referida a la interpretación del decreto 1842 de 1991. El Consejo de Estado señaló:

“1. Los vocablos “oportuno” y “oportunamente” que utiliza el artículo 12 del decreto 1842 de 1991, se refieren a que las empresas de servicios públicos domiciliarios deben entregar las cuentas de cobro y los usuarios recibirlas por lo menos con cinco (5) días hábiles de antelación a la fecha de pago, señalada en el correspondiente recibo o cuenta de cobro.

“Las cuentas de cobro, que deben ser entregadas y recibidas oportunamente, tienen que corresponder al período de facturación del servicio inmediatamente anterior, ya sea mensual o bimensual, en tal forma que la facturación sea también oportuna, es decir, que la facturación sólo debe referirse al período anterior.

“2. Por consiguiente, según los artículos 12 y 17 del decreto 1842 de 1991, los usuarios están exentos de pagar los valores de los servicios públicos domiciliarios, en los casos siguientes:

- a) Cuando la facturación no se efectúe oportunamente.*
- b) Cuando las cuentas de cobro de dichos valores no se envíen en forma oportuna.*
- c) Cuando se cobren valores no facturados por error u omisión en la facturación, salvo si ello se debe a fraude o adulteración.”¹²*

6.5.2 Pago de los recibos. El principio establecido en el artículo 21 de Dto. 1842 de 1991, es el de que los recibos pueden pagarse en las dependencias de la empresa o en una entidad financiera. Varios problemas se encuentran al respecto:

¹² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Junio 23 de 1994. Consejero Ponente: Jaime Betancourt Cuartas.

- Los convenios que se celebran con entidades bancarias o corporaciones son beneficios para el usuario, sin embargo, contrariando lo dispuesto en el artículo 21 del decreto, muchas de estas entidades financieras exigen al usuario poseer cuenta corriente o de ahorros para cancelar sus recibos.
- Se incumple también la norma mencionada en lo relacionado con horarios, pues en algunas entidades financieras son más restringidos que el horario normal.
- Otra situación que se presenta en algunas ciudades es la demora en el suministro de información por parte de las entidades financieras a las empresas de servicios, ocasionando problemas a los usuarios cuyos recibos aparecen sin cancelar.

6.5.3 Recomendaciones de la Defensoría del Pueblo sobre el pago de recibos.

- Las empresas de servicios públicos deben revisar los convenios que tienen con las entidades financieras e incluir cláusulas muy precisas en cumplimiento del decreto 1888842 de 1991.
- Se solicita a la Superintendencia Bancaria expedir una circular a todas las entidades financieras sobre el cumplimiento de estas normas.

- Los horarios de atención y el número de personas recibiendo los pagos durante los dos días anteriores al vencimiento de las facturas, deben ajustarse a una realidad cultural: los colombianos dejamos siempre para el último día el cumplimiento de nuestras obligaciones.
- Evitar las filas, las aglomeraciones y el mal genio, atendiendo ágilmente y con muchos cajeros, permitiría cambios significativos que los usuarios de inmediato reconocerían.
- Debe elogiarse el esfuerzo que se ha iniciado en la ciudad de Santafé de Bogotá, para permitir el pago de los servicios a través de redes de cajeros automáticos.

Todas las alternativas creativas que las empresas diseñen para facilitar el pago y para evitar las colas los últimos días de pago, son favorables para el ciudadano y constituyen aportes significativos para una estrategia de calidad total.

7. LA LEY 142 DE 1994: CONCEPTOS ECONÓMICO-SOCIALES

Tras la expedición de la ley 142 de 1994 existen criterios económico-sociales que ya se han dilucidado previamente. Unos, a favor de la expedición, otros que cuestionan su andamiaje al que consideran un simple formalismo legal para encubrir privatizaciones, corrupción y negociados.

7.1 PROTECCIÓN AL USUARIO

Uno de los criterios sociales fundamentales que inspiran la ley 142 es la necesidad de llevar a los usuarios servicios de buena calidad, y en condiciones de eficiencia. Las normas sobre competencia tienen, también el propósito de conseguir que el usuario pague las tarifas más bajas posibles. Las que se refieren a subsidios apuntan a conseguir que las personas más pobres del país puedan tener un mismo de servicios públicos. Por lo tanto, toda la ley 142 podría mostrarse como un instrumento para realizar el objetivo de proteger al usuario, sin embargo, parece importante resaltar aquí algunos aspectos especiales.

7.2 DERECHOS BÁSICOS DE LOS USUARIOS

En la parte general de la ley se destina un artículo, el 9, a enunciar los derechos básicos de los usuarios de servicios públicos.

El artículo, en primer término (numeral 9.1), resalta el derecho de cada usuario a la medición de los consumos, norma que tiene múltiples propósitos. De una parte, protege al usuario contra los cobros arbitrarios, pero, también impide prácticas de «subsídios cruzados» ocultos distintos de los que permite la ley, en donde se exige a algunos usuarios que paguen proporcionalmente más que otros por los servicios que reciben, sin se que se sepa porqué motivos, con qué criterios y a favor de quien se les hace el cobro excesivo.

La medición del consumo (numeral 9.1) se opone además a esquemas tarifarios regresivos, que surgen cuando se cobra a cada usuario la misma tarifa, sean cuales sean sus consumos. Las normas, igualmente, protege a las empresas prestadoras, y a la comunidad, en cuanto dificulta el despilfarro de los bienes que se utilizan para prestar los servicios.

Otro de los derechos fundamentales de los usuarios, según el numeral 9.2, es el de elegir libremente al prestador del servicio, regla que es una de las contrapartidas lógicas de la que garantiza la "libertad de entrada" en el sector de los servicios públicos domiciliarios (artículo 10). Y con el propósito de dar al usuario los beneficios de la competencia, la norma lo protege contra quienes quieran imponerle el deber de adquirir de ciertas personas específicas los bienes necesarios para obtener o usar los servicios públicos (medidores, cables, tuberías, teléfonos, llaves, etc.). Esta última parte de la regla es una expresión general del mismo principio que prohíbe a las empresas prestadoras limitar la libertad que el

usuario tiene de estipular con terceros, u obligarlo a comprar a ciertos proveedores (numeral 133.5).

Al usuario se garantiza, igualmente (numeral 9.3), la posibilidad de adquirir de una empresa bienes y servicios de mejor calidad, o en mayor cantidad, que los que se ofrecen, por vía general, a todos los usuarios, siempre que con ello no se perjudique a terceros y que el interesado asuma los costos del caso. La ley procura, pues, que las empresas se adapten a las necesidades del usuario: reconoce que las necesidades de cada uno difieren de las de los demás, y reconoce la importancia social de poder satisfacer necesidades a distintas personas, sin esquemas unificadores que ahoguen las diferencias individuales. Por supuesto, se procura evitar que sea la comunidad la que asuma los costos de esa atención particular.

Finalmente, la ley considera, en el numeral 9.4, que uno de los más importantes derechos del usuario, para garantizar el cumplimiento de la ley en todos sus aspectos, consiste en poder recibir información completa, precisa y oportuna sobre las actividades relacionadas con la prestación de los servicios públicos. El usuario, por supuesto, debe pagar por los costos que ocasione a la empresa proporcionarle tal información. Las excepciones a éste derecho a la información son de interpretación restrictiva. Obsérvese que éste derecho existe frente a cualquier clase de empresa, pública o privada, a diferencia del derecho a la información al que se refieren el Código Contencioso Administrativo y la Ley 57 de 1985, que solo puede ejercitarse respecto de las autoridades y de quienes tienen «oficinas

públicas». En estrecha conexión con lo dicho, debo recordar que otras normas de la ley amparan en forma especial el derecho del usuario a conocer las condiciones uniformes del contrato de servicios públicos que vaya a regir su relación con la empresa.

7.3 RELACIONES CONTRACTUALES

Uno de los aspectos más originales y de mayores efectos de la ley 142, consiste en reconocer que, en la medida en que las empresas de servicios públicos dejan de actuar como órganos de la administración, y pasan a comportarse como entes privados en un régimen de competencia, sus relaciones con los usuarios no pueden analizarse como si surgieran de reglamentos obligatorios, sino que deben considerarse como expresión de un control. Por eso, en la ley, casi todo el tema de los derechos y deberes del usuario se enmarca dentro de las reglas relativamente extensas de un contrato típico y nominado, el “contrato de servicios públicos”.

Este contrato, como todos los otros típicos y nominados (Ej.: compraventa, arrendamiento, mandato), ha sido objeto de una regulación detallada en la ley; pero éste hecho no debe conducir a la conclusión equivocada, y a veces presente en la jurisprudencia, según la cual la relación entre el prestador y el usuario es, en parte, reglamentaria, y en parte contractual.

7.4 EXTENSIONES Y EXCLUSIONES DE APLICABILIDAD

En el artículo 1 de la ley 142 se dijo que la ley sería aplicable a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos, y que aparecen en el artículo 15 de la ley. En concordancia con ello, el inciso tercero del artículo 3, dispone que todos los prestadores de servicios públicos quedarán sujetos en lo que no sea incompatible con la Constitución o con la ley, a todo lo que la ley 142 dispone para las empresas y sus administradores.

Por último, se advirtió en el artículo 1, que la ley se aplicaría a las «actividades complementarias» que enuncia la ley en los numerales 14.22, 14.23, 14.25, 14.26 y 14.28.

En el gobierno Gaviria, cuando se preparó el proyecto para la ley 142, hubo personas que recomendaron, inclusive, tener leyes especiales para cada servicio: una para acueductos y alcantarillados, otra para electricidad, otra para gas, y otra para comunicaciones. Para sostener ésta recomendación, se insistía en las diferencias que existen entre los diversos servicios, y en la consiguiente dificultad de someterlos todos a las mismas reglas.

Por supuesto, al redactar el proyecto siempre se advirtió que cada clase de servicios presentaría algunos problemas específicos que harían necesario tener algunas reglas especiales. En las versiones iniciales del proyecto de ley aparecían, en primer término, normas para establecer un régimen unificado, pero, además, otras en donde el gobierno pedía facultades extraordinarias para dictar

reglas relacionadas con aspectos peculiares de cada servicio. El Congreso se opuso a conceder facultades y, al final de la ley 142, después del régimen común, se incorporaron ciertas normas especiales para algunos servicios, con las cuales se atendieron sugerencias de funcionarios y personas varias. Es así como en el título IX hay normas particulares acerca de los servicios de agua potable y saneamiento, y energía eléctrica y gas combustible.

7.5 JERARQUIA NORMATIVA EN LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY 142 DE 1994

La ley 142 se somete, y no podía ser menos, a la Constitución. Pero el principio de «superlegalidad de la Constitución» se utiliza en la ley 142 para cumplir, especialmente, ciertas funciones, como explicaré en seguida.

Ante todo, se emplea con propósito interpretativo y pedagógico. En efecto, es frecuente en la ley 142 la referencia a la necesidad de dar prioridad a los mandatos constitucionales, para aclarar que alguna regla legal es aplicable solo en aquellas instancias o respecto de aquellos sujetos en donde no existe una regla constitucional, o una norma superior, que le sea contraria. Así ocurre en los artículos 3, 6, inciso segundo; 10; 17, párrafo 1; 29; 30; y 32.

A menudo, también con un propósito interpretativo, la ley relaciona sus mandatos con los de la Constitución, como para poner de presente el propósito de

desarrollarlos, y el sustento con el que produce aquellos. Así ocurre en los artículos 2; 4 y 6, inciso final; 62; 68 y 76, inciso final; 99; 100; 105; y 186; y en los numerales 14.18; 27.2; y 81.2.

En ciertas ocasiones, y previendo conflictos con otras normas de las que la costumbre, legislativa o doctrinal, consideran «de derecho público», la ley 142 afirma su primacía, para efecto de aplicación o interpretación. Ello se manifiesta en varias maneras, como paso a explicar.

Ante todo, la ley 142 proclama la prevalencia de sus preceptos, cuando se trata de identificar el ámbito de las relaciones en las que es aplicable, y de las competencias que crea. La ley expresa el propósito de conseguir que la mayoría de los temas que trata se regulen, primero, por sus normas, antes que por reglas propias de otros estatutos legales. Así se advierte, por ejemplo, en los artículos 1; 3, inciso segundo; 4; 5; 7; 16; 17; 18; 41; 67, parágrafo 68; 79, inciso tercero; 128; 132; 159; 168; 178; y 184; y en los numerales 5.2; 5.3; 5.6; 8.6; 14.2; 14.8; 14.20; 14.22; 14.23; 14.24; 14.25; 14.26; 14.28; 14.30; 15.3; 15.4; 15.5; 15.6; 39.4; 73.2; 74; y 74.3. «c».

Además, la ley 142 toma cuidado en advertir que, si hubiese habido otros estatutos que regularon ciertos aspectos relacionados con los servicios públicos, estos, para tales aspectos específicos, no son aplicables; y que, por el contrario, lo son las disposiciones de la ley 142. No se trata, realmente, de una derogación de las normas aludidas, que pueden continuar produciendo efectos en algunos

aspectos, sino de reducir el ámbito de su aplicabilidad, para abrir un espacio a la ley 142. Tal es el alcance de los artículos 2; 9; 123; y 146; y de los numerales 14.17; 19.16; 67.8 y 89.6.

También, aunque la ley 142 contiene reglas generales, de obligatoria aplicación, a menudo recuerda al intérprete que ella incluye igualmente preceptos especiales, que éste debe tener en cuenta en forma preferente. Tal es el alcance, por ejemplo, de los artículos 3, inciso final; 6, inciso segundo; 31; 32; 73; 113; 135; 154; y 170; y de los numerales 34.4; 79.2; y 133.15.

Y, por supuesto, la referencia que la ley 142 hace a sus propios mandatos tiene en ocasiones un propósito derogatorio frente a normas anteriores cuyo único alcance hubiere sido regular temas de los que, ahora, aparecen en ella. Ejemplos de tal uso aparecen en el inciso primero del artículo 9; en el artículo 162; y sobre todo en el 186.

Finalmente, la ley 142 quiere que algunos de sus mandatos se utilicen como criterios de interpretación, de otras reglas de su texto, o de otras leyes. Así es claro, por ejemplo, en los artículos 13; 14; 25 y 186; y en el numeral 14.18.

8. EL MONOPOLIO Y LA POSICIÓN DOMINANTE

La Constitución de 1991 protege la competencia. Con base en ella puede afirmarse que existe no solo un derecho a competir cuyo titular es el empresario, sino un derecho cuyos titulares son todos los consumidores de bienes y servicios, a beneficiarse de la competencia entre los productores. La Ley 142 de 1994 es un instrumento para hacer real en el sector de los servicios públicos el mandato el inciso cuarto del artículo 333 de la Constitución, según el cual:

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

Uno de los objetivos que expresa el legislador, una y otra vez, al referirse a la organización del sector de servicios públicos en Colombia, es el de alcanzar la competencia entre los prestadores de servicios, cuando ella sea posible.

Para conseguir ese propósito, la ley garantiza, ante todo, que las personas que quieran prestar los servicios públicos domiciliarios puedan hacerlo, cumpliendo requisitos mínimos; tal ordenamiento recibe, a menudo, el nombre de «libertad de entrada» (artículo 10). De la misma manera, la ley permite que aquellos prestadores que no pueden atender en forma adecuada su clientela, cierren sus empresas, sin que las autoridades tengan que darles favores o privilegios para evitarlo: tal es la «libertad de salida», que permite a los prestadores eficientes

tomar el mercado de los ineficientes, lo que debe aumentar el bienestar de toda la comunidad.

En búsqueda de garantizar la competencia, la ley prohíbe a los prestadores la competencia desleal; y, cuando la competencia no es posible, la ley protege al usuario prohibiendo al prestador que abuse de su «posición dominante».

Además de la ley 142 confiere a las autoridades numerosas facultades para promover la competencia; para prohibir actos o contratos que pueden lesionarla; y para sancionar los infractores.

8.1 EL DERECHO A LA COMPETENCIA

Por regla general los prestadores de servicios públicos domiciliarios en Colombia, hasta 1994, eran entidades públicas que operaban en condiciones monopolísticas. Pero esta situación ha comenzado a cambiar como resultado de las normas que estableció el constituyente de 1991 sobre competencia económica.

El inciso segundo del artículo 333 de la Constitución dice:

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

Además, en el artículo 88, la Constitución incluye a “la libre competencia económica” entre los “derechos colectivos”, y ordena al legislador protegerla por medio de “acciones populares”.

Los empresarios tienen derecho a competir; pero, más importante aún, los consumidores de bienes y servicios tienen derecho a que los empresarios compitan. Desde una perspectiva económica los principales beneficiarios de la competencia no son los empresarios (que, por virtud de la competencia, verán disminuir sus márgenes de utilidad), sino los usuarios, que tendrán acceso a bienes y servicios más baratos, y la comunidad en general, que gracias a la competencia conseguirá que los recursos escasos de que dispone se asignen a los usos donde pueden ser más productivos.

La competencia, según nuestra Constitución, no es un instrumento que se da a los colombianos para obtener un propósito determinado. Existe, por el contrario, un derecho a la competencia, por sí misma, de la misma manera que existe un derecho a la propiedad, a la honra, a la libertad de conciencia, a la enseñanza, y a escoger propiedad u oficio. Ese planteamiento constitucional es uno de los más extremos que puede adoptar un sistema jurídico en materia de competencia.

8.2 LA POSICIÓN DOMINANTE

El inciso cuarto del mismo artículo de la Constitución es del siguiente tenor:

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

En otras palabras, aunque la Constitución admite que es inevitable que ciertas empresas tengan «posición dominante» en los mercados, lo cual es frecuente en el sector de los servicios públicos, da a las autoridades una tarea especial: la de evitar su abuso.

8.3 LOS MONOPOLIOS DEL ESTADO

No es posible construir el marco constitucional de los servicios públicos domiciliarios sin hacer referencia al artículo 336 de la Constitución, en cuanto indica:

Ningún monopolio podrá establecer sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

El gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

La norma es particularmente importante porque, como expliqué atrás, lo típico en Colombia, hasta 1994, consistía en que los servicios públicos fueran una actividad monopolística del Estado. El artículo 365 de la Constitución impide por regla general la creación de monopolios oficiales en materia de servicios públicos.

9. LOS USUARIOS PROTESTAN

La Ley 142 de 1994, vista las cosas ahora desde la perspectiva del 2001, lo que ha hecho es empeorar las cosas.

La renuncia del Superintendente de Servicios Públicos en febrero de 2001, confirma la ineficiencia del ente y el fracaso general de la ley 142 de 1994.

9.1 LAS ALTAS TARIFAS

La directora ejecutiva de la Comisión Reguladora de Bogotá, Gas, CREG, Carmenza Chahín, considera que “el problema no es con las tarifas sino con la situación del país”, hasta el punto que “no se puede prever cuánto van a subir las tarifas este año, porque eso depende de los atentados a la infraestructura”, y por otra parte, agrega, algunos de los factores con los que se calcula la fórmula tarifaria, “están sujetos a la ley de la oferta y la demanda”.

Así mismo, un documento de la CREG consigna que “los incrementos que se vienen registrando en materia de tarifas, especialmente para los estratos 1, 2 y 3, se deben, fundamentalmente, a los desmontes en materia de subsidios”.

En concepto de la concejala Elsa Valbuena, entre las causas están “las presiones del Fondo Monetario Internacional, que exigen no sólo privatizaciones, sino también incrementos en las tarifas de los servicios, para asegurarse el pago de los préstamos que conceden al país”.

INCREMENTO DEL ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO

Entre junio de 1999 y junio del 2004 en sector residencial

Cargo fijo	Acueducto % de incremento	Alcantarillado % de incremento
Estrato 1	227%	191%
Estrato 2	188%	182%
Estrato 3	103%	94%
Consumo Básico		
Estrato 1	875%	673%
Estrato 2	353%	385%
Estrato 3	224%	321%

9.2 LOS DEBATES A LAS PRIVATIZACIONES

Información del diario El Heraldó, de fecha jueves 15 de junio de 2000, dice:

“No hay ningún Departamento, ni Municipio en Colombia, donde no se haya sentido el flagelo de las altas tarifas de los servicios públicos domiciliarios y de la mala calidad de algunos de estos”.

Así lo informó anoche en la plenaria de la Cámara el Representante liberal del Departamento del Atlántico, Alvaro Ashton, durante su intervención en el debate que se realizó sobre las privatizaciones de las empresas de servicios públicos en el país.

El parlamentario atlanticense dijo que “la privatización como condición necesaria de un modelo económico neoliberal tiene sus ventajas y también sus grandes desventajas”.

“Una privatización indiscriminada, sin un control efectivo del Estado, le ha hecho mucho daño a los usuarios en Colombia y como éste modelo que se inició en la Costa Atlántica, no debe ser ejemplo de copiar en ningún otro Departamento de Colombia”, agregó.

Sobre la venta de las Electrificadoras de la Costa Atlántica, Alvaro Ashton señaló que “en la década del 90, con los famosos apagones, comenzó a ferirse todos los activos del sector eléctrico, en unas condiciones verdaderamente lamentables, porque, cómo es posible que Termotasajera, que estaba valorizada en 130 millones de dólares y fue vendida en 19 millones de dólares, cómo es posible que Termocartagena, que se valorizó en 154 millones de dólares, se vendiera en 16 millones de dólares, entonces, vemos como ahí se hacen unos negocios para beneficiar a los particulares en un proceso que hay que cuestionar y que la Contraloría General de la República ha venido examinando cuidadosamente y estamos esperando el dictamen de este ente de control”.

“En Barranquilla, la gente se ha desclasificado, porque la que vivía en los estratos 6 y 5, se han bajado de estrato, porque no tienen capacidad para sostenerse allí y por eso han venido desocupando esos inmuebles, porque las altas tarifas de los servicios públicos domiciliarios no les permite vivir”, agregó.

9.3 LOS NEGOCIADOS: LOS CONTRATOS PPA

Los Power Purchase Agreements (PPA por su sigla en inglés), eran acuerdos por medio de los cuales se contrataba la compra de capacidad instalada de una planta en el largo plazo, como medida de soporte en el caso de un accidente climático. Este contrato implicaba la destinación exclusiva de la capacidad de la planta para las necesidades de una electrificadora, a cambio de recibir un pago mínimo mensual, aun en los casos en los que sus servicios no fueran requisito (que debía ser la mayor parte del tiempo).

A juicio de los mismos investigadores de la Contraloría, las tarifas pagadas excedían en mucho los límites de lo razonable. De esta manera, cuando por kilovatio instalado en el mercado mayorista del país se estaba pagando alrededor de 5 dólares, en PPA como los de Termopaipa, la tarifa sobrepasó los 30 dólares.

Según los investigadores, es tan grave la situación con estos contratos firmados para la compra anticipada de energía, que actualmente por los PPA que si se cumplieron (no como el de TermoRío, en el que el Estado dejó de cumplir sus obligaciones), el Estado colombiano está pagando más de 400 mil millones de pesos anuales.

9.4 LOS CÓMITE DE USUARIOS

A raíz de la venta de los activos de las electrificadoras costeñas, se conformó un frente de usuario cuyo propósito era denunciar, por lesivos estos negocios.

A ello se sumaron líderes políticos, sindicatos del sector eléctrico que pronosticaban, con justa razón, el actual descalabro del sistema. Precisamente uno de los puntos clave de estos comunicados era que se denunciaba la violación de la Ley 142 de 1994.

Otros sectores radicales planteaban abiertamente su reforma o desmonte, proponiendo al país un nuevo marco legal en esta materia que fuese producto de la concertación de todos los sectores integrados.

CONCLUSIONES

La Ley 142 de 1994, fue producto de una coyuntura histórica, amparada bajo la ideología del neoliberalismo. En los años de funcionamiento, esta ley y los entes que creo, han fomentado la ineficiencia, altas tarifas y negociados en el sector de servicios públicos.

Sus beneficios a favor de los usuarios son puestos en duda por las altas tarifas y la baja confiabilidad en el sistema.

Grandes negociados se han tejido en torno a esta ley, colocando sus beneficios sociales en un segundo plano.

Es necesario que se replantee esta ley, creando un nuevo marco jurídico que consulte a los intereses de la sociedad, producto de una concertación civilizada, y no como respuesta a coyunturas de Estados y entes internacionales que solo les interesa sus particulares beneficios y el de sus agentes en Colombia.

BIBLIOGRAFÍA

BARRIOS, Ricardo. Tratado sobre el Municipio Contemporáneo. Santafé de Bogotá, Grijalbo, 1997.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y VENEZUELA, Barranquilla, Ed. Mejoras, 1999.

CHINCHILLA, Tulio. ¿Qué son y cuáles los Derechos Fundamentales? Medellín, Universidad de Antioquía, 1999.

MIRANDA, Alfonso. Presente y Futuro del Derecho de la competencia en Colombia. Barranquilla, Uninorte, Revista de Derecho, 1994.

LESSARD, Gabnelle. Educación Jurídica para la Justicia Social, Santafé de Bogotá, Revista El Otro Derecho, 1995.

PARRA PEÑA, Isidro. Ensayos sobre el Capitalismo y el Subdesarrollo. Santafé de Bogotá, Pijao Editores, 1997.

_____. El Subdesarrollo y la Crisis. Santafé de Bogotá, Plaza y Janes, 1996.

TAFUR, José. Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios. Santafé de Bogotá, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 1997.

Recortes de Prensa desde 1994:

Diarios: El Espectador, El Tiempo, El Heraldo, La Libertad.